

*На правах рукописи*

Матвеев Сергей Николаевич

**Конституционно (уставно) - правовые основы статуса  
Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской  
Федерации**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;  
муниципальное право

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени кандидата  
юридических наук

Казань 2004

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент  
**Хабибуллина Гульнара Рушановна**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
**Кукушкин Михаил Иванович**  
кандидат юридических наук  
**Курманов Мидхат Мазгутович**

Ведущая организация: **Томский государственный университет**

Защита состоится «10» июня 2004 г. в «13» часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008 г.Казань, ул.Кремлевская, д. 18, аудитория 326.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» (г.Казань, ул.Кремлевская, д. 18)

Автореферат разослан «8» мая 2004 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета К.212.081.01  
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** С принятием Конституции Российской Федерации в 1993 г., большое значение было придано правам и свободам человека и гражданина, их соблюдению и защите. В связи с этим возникла потребность в создании механизма защиты прав и свобод человека и гражданина, провозглашенного в Конституции Российской Федерации.

Одним из основных элементов конституционного механизма защиты прав и свобод человека и гражданина выступает Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Основанием для учреждения данной должности послужила Конституция Российской Федерации, а также Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Следует отметить, что особый вклад данного Федерального конституционного закона заключается в том, что им предусматривается возможность учреждения должности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации *в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации*<sup>1</sup>.

Несмотря на то, что возможность учреждения должности регионального Уполномоченного была установлена еще в 1997 г., на сегодняшний день институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации учрежден только в 29 субъектах<sup>2</sup>. Вместе с тем не во всех субъектах Российской Федерации, законодательными (представительными) органами которых приняты соответствующие специальные законы, назначены Уполномоченные по правам человека (к примеру, г. Санкт-Петербург, Приморский край, Тюменская область).

Кроме того, практика деятельности Уполномоченных по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации показала, что его интеграция в региональный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина происходит противоречиво. Так, в Архангельской области после 8 месяцев деятельности Уполномоченного по правам человека он был смещен с данной должности, а аппарат Уполномоченного распущен. В Хабаровском крае и Мурманской области высшими должностными лицами было наложено вето на принятые депутатами законы об Уполномоченных по правам человека<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>2</sup> Отметим динамику принятия субъектами Российской Федерации специальных законов о региональных Уполномоченных по правам человека. Республика Башкортостан, Свердловская область – 1996 г.; Архангельская область, Красноярский, Приморский края, г. Санкт-Петербург – 1997 г.; Смоленская, Саратовская, Тюменская области – 1998 г.; Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Амурская, Астраханская области – 1999 г.; Республика Татарстан, Республика Марий (Эл), Республика Калмыкия, Краснодарский край, Волгоградская, Калининградская, Самарская, Пермская, Кемеровская области – 2000 г.; Московская, Липецкая области – 2001 г.; Республика Коми, Алтайский, Ставропольский края, Калужская область – 2002 г.

<sup>3</sup> Сунгуров А.Ю. Государственные правозащитные организации и структуры в России: состояние и перспективы развития // Вестник прав человека. 2001. № 1.

Особенность становления и развития института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации выражается и в том, что в настоящее время получили распространение специализированные Уполномоченные по правам человека. К примеру, институт специализированных Уполномоченных по правам ребенка создан в Свердловской области – Уполномоченный по защите прав детей, проживающих на территории г.Екатеринбурга; в Санкт-Петербурге – отдел по защите прав и законных интересов ребенка, который возглавляет Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге; В Новгородской области – Уполномоченный по правам ребенка на общественных началах<sup>1</sup>.

Также следует отметить, что федеральная власть в основном фокусирует свое внимание на федеральном Уполномоченном по правам человека, не оказывая значимой правовой поддержки региональным Уполномоченным по правам человека.

Таким образом, актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов о природе Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, месте данного института внесудебной защиты прав и свобод человека и гражданина в системе конституционного механизма защиты прав и свобод человека и гражданина и перспективах его развития.

**Степень разработанности темы.** Еще несколько лет тому назад правовой институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) практически не был известен юристам нашей страны и изучался преимущественно узким кругом специалистов в области зарубежного права. Одними из первых исследователей данного вопроса были Г. Мурашин и Ю. Шемшученко<sup>2</sup>.

В 1986 г. была опубликована статья И. Мелик-Дадаевой, где был представлен подробный анализ организации и деятельности омбудсманов Швеции, Финляндии, Дании, Норвегии<sup>3</sup>. Другие российские ученые И.С. Власов и Н.Ю. Хаманева также неоднократно обращались к анализу функционирования института в национальных правовых системах<sup>4</sup>.

Особенно подробно тема омбудсмена освещается в работах В.В. Бойцовой и Л.В. Бойцовой. Исследованиями этой проблемы занимались также С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Т.А. Васильева, О.В. Воробьев, В. Гладышев, В.А. Карташкин, Н.М. Касаткина, Н.С. Колесова, И.А. Ледах, Е.И. Лукашева, О.О. Миронов, М.А.

---

<sup>1</sup> Замышляев Д.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 3. С. 35.

<sup>2</sup> Мурашин Г., Шемшученко Ю. Институт омбудсмана в современном буржуазном государстве // Советское государство и право. 1997. № 1. С. 139 - 144.

<sup>3</sup> Мелик-Дадаева И. Институт омбудсмана (история, основные функции и особенности деятельности в скандинавских странах) // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. М., 1986. № 94.

<sup>4</sup> Власов И. Защита гражданских прав личности в Польше (институт омбудсмана): Обзор. М., 1990; Хаманева Н. Роль омбудсмана в охране прав граждан в сфере государственного управления // Сов. государство и право. 1990. № 9. С. 138-147; Хаманева Н. Охрана прав граждан в зарубежных странах: институт омбудсмана (сравнительный аспект). Сб. обзоров. М., 1991.

Моргунова, А.Ю. Сунгуров, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, Б.Р. Эбзеев.

Вопросы компетенции и организации работы Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации нашли отражение в трудах М.К. Ажаховой, Н. Башминова, Х.Х. Бокова, Н.В. Бутусовой, А.Г. Майорова, С.А. Князькина и ряда других авторов.

Углубленному изучению отдельных аспектов статуса Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации посвящены работы Р.Г. Вагизова, Б. Вешневского, В.В. Комаровой, Е.Г. Маркеловой, О.А. Шеенкова.

Успешному развитию института Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации способствует изучение мирового опыта. Так, вопросы организации деятельности омбудсменов в зарубежных странах отражены в исследованиях Г. Брэбена, Е. Лентовской, А. Хиль Роблеса, Д. Роуэта.

Следует отметить, что большинство научных трудов посвящено либо изучению института Уполномоченного в рамках конституционного и административного права зарубежных стран, либо проблемам становления института федерального Уполномоченного по правам человека, тогда как вопросы развития Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации до сих пор остаются мало изученными. Это связано с тем, что Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации представляет собой новый институт, процесс становления которого продолжается и в настоящее время.

**Цели и задачи исследования.** Главной целью исследования является выявление и обобщение правовых проблем становления и развития института Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Для достижения указанной цели ставятся следующие задачи:

- охарактеризовать конституционные (уставные) и законодательные основы статуса Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации;
- рассмотреть понятие и модели института Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) в федеративных государствах;
- проанализировать юридическую природу Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации;
- рассмотреть особенности нормативно-правового регулирования отдельных элементов статуса Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации;
- определить место Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации в системе разделения государственной власти субъектов Российской Федерации;
- исследовать общее и особенное в законодательстве субъектов Российской Федерации о статусе Уполномоченных по правам человека;

- определить основные направления совершенствования федерального и регионального законодательства о статусе Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования является процесс становления и развития института Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, а также его правовое обеспечение как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Предметом исследования выступают особенности правового регулирования статуса Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях, пробелы и недостатки в правовом положении Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, рекомендации по совершенствованию правовых основ статуса Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (в том числе законодательства Пермской области), проблемы унификации и учета специфики каждого субъекта Российской Федерации в законодательстве об Уполномоченных по правам человека.

**Методология исследования.** Методологической основой диссертационного исследования наряду с общенаучным методом послужили сравнительно-правовой, исторический, системный, формально-юридический, логический и иные частно-научные методы познания.

Эмпирическую основу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 27 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», иные федеральные конституционные законы и федеральные законы, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, специальные законы субъектов Российской Федерации об Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, судебная практика Пермского областного суда, ежегодные и специальные доклады Уполномоченного по правам человека в Пермской области<sup>1</sup>.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в теоретическом осмыслении тех аспектов правового статуса Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, регулирование которых, требует с одной стороны, оптимальной унификации, а с другой – учета и сохранения региональных особенностей.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

---

<sup>1</sup> Специальный доклад «О реализации права граждан на получение квалифицированной юридической помощи»; специальный доклад «О нарушении прав и свобод лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы на обжалование в судебные органы действий (бездействия) администраций мест лишения свободы»; специальный доклад «Права граждан на экологическую безопасность и информацию об окружающей среде»; специальный доклад «О реализации положений статей 52 и 53 Конституции Российской Федерации в отношении лиц, незаконно привлеченных к уголовной ответственности и подвергнутых мерам уголовно-процессуального принуждения» и другие.

1. Конституционно-правовой институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации находится в процессе становления, о чем свидетельствуют отсутствие повсеместного учреждения в субъектах Российской Федерации должности Уполномоченного по правам человека, особенности оформления статуса Уполномоченного по правам человека в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, соотношение конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации, посвященных статусу Уполномоченного по правам человека.

2. В субъектах Российской Федерации сложились различные подходы к определению юридической природы Уполномоченного по правам человека. В законодательстве субъектов Российской Федерации Уполномоченные (вместе с аппаратом или без такового) характеризуются в качестве государственного органа субъекта Российской Федерации, либо одного из должностных лиц субъекта Российской Федерации, либо в качестве государственного органа и должностного лица субъекта Российской Федерации одновременно.

3. В законодательстве субъектов Российской Федерации наблюдается унифицированный подход к закреплению ряда элементов статуса Уполномоченных по правам человека, а именно: возраст кандидатов на должность Уполномоченного по правам человека, требования о необходимых познаниях в области прав и свобод человека и гражданина и опыта их защиты, независимость и неподотчетность во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако различно регулируются такие вопросы, как требование о высшем юридическом образовании, процедура выдвижения кандидата на должность Уполномоченного по правам человека и освобождения от должности, наделение правом законодательной инициативы, отнесение должности Уполномоченного по правам человека к категории государственных должностей.

4. Место Уполномоченного по правам человека в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации определяется конституциями (уставами), а также законами субъектов Российской Федерации об Уполномоченных по правам человека, согласно которым Уполномоченный по правам человека в субъектах Российской Федерации не является обязательным элементом системы разделения властей на региональном уровне. Тем не менее, тот факт, что государственная власть в субъектах Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную оказывает непосредственное влияние на конституирование данного института. Решающую роль в учреждении и формировании должности Уполномоченного по правам человека играют законодательные (представительные) органы и высшие должностные лица субъектов Российской Федерации.

Анализ законодательства об Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации свидетельствует о том, что взаимодействие Уполномоченных с законодательными (представительными) органами субъектов

Российской Федерации осуществляются в более разнообразных формах таких, как: участие в заседаниях законодательных (представительных) органов, выступление Уполномоченных с докладами на заседаниях законодательных (представительных) органов, направление в порядке законодательной инициативы законодательных предложений в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и некоторые другие.

Менее развитыми являются формы взаимодействия Уполномоченных по правам человека с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации. Так, Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации вправе лишь направить в адрес высшего должностного лица субъекта Российской Федерации заключение о нарушении прав и свобод человека и гражданина; воспользоваться правом безотлагательного приема; направить рекомендации и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан.

Практически повсеместно законодатель не предусматривает право обращения Уполномоченных по правам человека в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

Что касается мировых судей и иных федеральных судов, то их взаимодействие с региональными Уполномоченными требует регулирования исключительно на федеральном уровне.

Целесообразным также является определение на федеральном уровне форм взаимодействия Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с представительными органами местного самоуправления.

5. В федеративном государстве функционирование института уполномоченного (омбудсмана) имеет свои особенности. В частности, Российская Федерация в целом тяготеет к австралийской модели организации данного института, которая характеризуется функционированием Уполномоченных по правам человека на федеральном и штатном (субнациональном) уровнях независимо друг от друга, что соответствует идее федерализма.

6. Обеспечение единообразного законодательного регулирования статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации возможно путем внесения изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в части определения основных элементов статуса региональных Уполномоченных; путем принятия модельного закона о статусе Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации; и, наконец, путем принятия Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации».

7. На сегодняшний день признано наиболее перспективным принятие отдельного Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации», проект которого находится в



процессе обсуждения Уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем проект названного Федерального закона является излишне детализированным и не позволяет в полной мере учитывать самостоятельность и особенности субъектов Российской Федерации. Логичным в данном случае является принятие рамочного Федерального закона, регламентирующего основные аспекты правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

**Апробация результатов исследования.** Выводы автора являются итогом 3-летней исследовательской и практической работы в качестве Уполномоченного по правам человека в Пермской области. Основные теоретические положения и практические предложения излагались в выступлениях и докладах на следующих конференциях: международная научно-практическая конференция «Права человека: теория и практика» (г.Пермь, апрель 2003 г.); межрегиональная научно-практическая конференция «Управление социальной сферой: новое качество» (г. Пермь, апрель 2003 г.); «круглый стол» на тему «Общественный контроль государственной власти: границы, возможности, пределы» (г.Екатеринбург, сентябрь 2002 г.), автор также неоднократно принимал участие в «круглых столах» Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. При непосредственном участии автора вносились изменения и дополнения в Закон Пермской области от 9 декабря 2000 г. № 1241-188 «Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области».

Кроме того, им направлялись предложения по совершенствованию федерального законодательства, регулирующего статус Уполномоченных по правам человека, в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также в Комиссию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации в рамках мониторинга правового пространства Российской Федерации.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Теоретические положения и фактический материал, а также предложения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы:

- в процессе законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также Федерального Собрания Российской Федерации;
- в научных исследованиях;
- в процессе преподавания конституционного права Российской Федерации и соответствующих спецкурсов по правам человека.

**Структура диссертационного исследования** обусловлена его целью и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения, списка использованной литературы.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется его объект и предмет, определяются цели и задачи, дается оценка степени научной разработанности проблемы, раскрываются источниковедческие и методологические основы диссертации, ее научная новизна и практическая значимость.

**Глава первая «Теоретические проблемы правовых основ статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации»** посвящена теоретическому осмыслению правовых основ статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: раскрытию специфики юридической природы данного института, анализу основных элементов его правового статуса, а также исследованию места в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

**В параграфе 1 «Понятие и юридическая природа Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации»** характеризуются основные понятия и юридическая природа института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации. В частности, отмечается, что данный институт первоначально сформировался за пределами Российской Федерации, получив законодательное и общественное признание более чем в 100 государствах с различными формами правления. Институт омбудсмана (уполномоченного по правам человека) получил и международное признание, о чем свидетельствует содержание таких международных документов ООН, как Резолюция 1992/54 от 3 марта 1992 г., Резолюция 48/134 от 20 декабря 1993 г.<sup>1</sup>. Институт омбудсмана нашел также отражение в документах Европейского Союза<sup>2</sup>.

В диссертации приводятся наиболее распространенные дефиниции института омбудсмана, которые единообразны в характеристике Уполномоченного по правам человека как должностного лица высокого ранга, назначаемого на должность (освобождаемого от должности) высшим законодательным либо исполнительным органом власти или главой государства, наделенного широкими полномочиями в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан. Для реализации полномочий омбудсмана при нем, как правило, образуется рабочий аппарат.

---

<sup>1</sup> Вагизов Р.Г., Курдюков Г.И., Князькин С.А. Комментарий к Закону Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» (международный и региональный аспект). Казань, 2000. С. 5.

<sup>2</sup> Так, в соответствии с Договором о Европейском союзе от 7 февраля 1992 г. каждый гражданин Союза может обращаться к Омбудсмену, назначаемому Европейским парламентом и наделенному полномочиями по приему жалоб от любого гражданина Союза или любого физического или юридического лица, проживающего или имеющего зарегистрированный офис в каком-либо государстве – члене, касающихся случаев плохой организации деятельности институтов и органов Сообщества. (См.: Действующее международное право. М., 1997. Т. 3. С. 211). Кроме этого, согласно резолюции (99) 50 Комитета министров Совета Европы от 6-7 мая 1999 г. Комиссар Совета Европы по правам человека оказывает содействие деятельности национальных омбудсменов или аналогичных институтов в области прав человека. (См.: Дипломатический вестник. 1999. № 6. С. 42).

В российской науке конституционного права дефиниции Уполномоченного по правам человека не отличаются разнообразием. Большинство из них сложились в тот период, когда началось изучение зарубежного опыта функционирования национальных омбудсменов. Так, первоначально омбудсмен рассматривался в качестве действующего от имени парламента должностного лица, призванного наблюдать за государственными органами и принимать меры к защите прав и свобод граждан. В последующем ряд авторов<sup>1</sup> предложили раскрывать данное понятие с точки зрения гражданина, а именно: как должностное лицо, деятельность которого состоит в принятии и рассмотрении жалоб граждан на действия (бездействие) органов государственного управления. После принятия Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный рассматривается в качестве специфического государственного служащего, осуществляющего действия по восстановлению нарушенных прав<sup>2</sup>.

В данной части диссертационного исследования анализируется правовая природа Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Так, в субъектах Российской Федерации, имеющих институт региональных Уполномоченных, утвердилось три подхода к обозначению юридической природы данного института и, соответственно, выделились три группы субъектов Российской Федерации: к первой группе следует отнести те субъекты Российской Федерации, в законодательстве которых Уполномоченный по правам человека (вместе с аппаратом или без такового) относится к государственным органам (Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Республика Тыва, Алтайский, Краснодарский, Приморский, Ставропольский края, а также Амурская, Архангельская, Астраханская, Волгоградская, Калужская, Кемеровская, Липецкая, Московская, Пермская, Самарская, Саратовская, Смоленская области); вторую группу составляют субъекты Российской Федерации, в которых Уполномоченный по правам человека признается должностным лицом (Республика Калмыкия, Республика Башкортостан); третья группа субъектов представлена субъектами, которые рассматривают Уполномоченного одновременно в качестве государственного органа и должностного лица (г. Санкт-Петербург. Калужская область).

Таким образом, в субъектах Российской Федерации сложились различные подходы к определению юридической природы Уполномоченного по правам человека. Вместе с тем, вопрос о юридической природе института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации имеет

---

<sup>1</sup> См.: *Хаманева Н.Ю.* Место и роль института омбудсмана в системе правового контроля // Правоведение. 1992. № 2. С. 84; *Государственная служба основных капиталистических стран* / Под ред. В.А. Туманова. М., 1997. С. 175.

<sup>2</sup> *Алиев З.Г.* Роль омбудсмана в правовом государстве // Российский ежегодник международного права. 2003. С. 314.

принципиальное значение, поскольку от этого непосредственно зависит структура его правового статуса.

**В параграфе 2 «Основные элементы правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации»** анализируются основные элементы правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации, для чего, рассматриваются теоретические представления о правовом статусе государственных органов и должностных лиц, сложившиеся в отечественной правовой науке.

Сравнительно-правовой анализ законодательства субъектов Российской Федерации, определяющих Уполномоченных по правам человека в качестве государственных органов субъектов Российской Федерации, показывает, что к элементам их правового статуса относятся: создание для осуществления определенных задач, функций государственной власти; образование и осуществление деятельности в установленном законе порядке; наличие государственно-властных полномочий; наличие внутренней структуры организации, закреплённой в конституциях, уставах и иных нормативных правовых актах; осуществление специфической профессиональной деятельности – государственной службы на государственных должностях.

Так, институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты конституционных прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами (Республика Башкортостан, Республика Калмыкия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Ставропольский края, Архангельская, Амурская, Астраханская, Свердловская, Волгоградская, Калининградская, Кемеровская, Московская, Самарская, Смоленская, Тюменская области, г.Санкт-Петербург). Учредительной основой для перечисленных региональных Уполномоченных служит Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Рассматривая наличие у Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации такого признака, как государственно-властные полномочия, необходимо подчеркнуть отсутствие права региональных Уполномоченных издавать акты, обязательные к исполнению другими государственными органами, должностными лицами и обеспечивать исполнение этих актов.

В субъектах Российской Федерации, относящих Уполномоченного по правам человека к государственным органам, в структуру данного государственного органа включены также аппараты Уполномоченных по правам человека, которые осуществляют юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченных.

Таким образом, исследуя элементы правового статуса государственных органов, присущих Уполномоченному по правам человека, резюмируется, что Уполномоченные по правам человека могут рассматриваться как государственные органы.

Ряд субъектов Российской Федерации провозгласивших Уполномоченного по правам человека в качестве должностного лица (Республика Калмыкия, Республика Башкортостан) акцентировали внимание на таких элементах правового статуса Уполномоченного, как: осуществление функций постоянно, временно или по специальному полномочию; наличие функций представителя власти; осуществление организационно-распорядительных или административных функций.

В соответствии с законами субъектов Российской Федерации о региональных Уполномоченных по правам человека можно сделать вывод, что Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации осуществляют свои функции по специальному полномочию в течение определенного периода времени, поскольку соответствующими региональными законами возложены определенные функции, а также предусмотрен конкретный срок назначения на указанную должность. Рассматривая законодательство субъектов Российской Федерации об Уполномоченных по правам человека в части наличия функций, характерных для представителей власти, необходимо подчеркнуть, что заключения, решения и обращения Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, направленные к должностным лицам органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а в некоторых случаях органов государственной власти Российской Федерации, не являются для данных лиц обязательными. Вышеназванные акты носят, как правило, рекомендательный характер. Что касается организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций, то нужно отметить, что практически во всех субъектах Российской Федерации для обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека создается аппарат, работой которого руководит Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации. В отношении к данному аппарату Уполномоченный выполняет организационно-распорядительные функции. Учитывая, что аппараты Уполномоченных обладают правом юридического лица, на Уполномоченных по правам человека возлагаются и административно-хозяйственные функции.

На основе изложенного утверждается, что юридическая природа Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации специфична. С одной стороны они обладают определенными признаками должностного лица (осуществляет функции в соответствии со специальными полномочиями, а также выполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции) с другой стороны данному институту присущи элементы государственного органа (образуется и действует в особом

порядке, установленном государством; создается для осуществления определенных задач, функций государственной власти; имеет внутреннюю организацию, закрепленную в соответствующих законах субъектов Российской Федерации).

Вместе с тем, достаточно спорным остается вопрос о наличии у региональных Уполномоченных по правам человека функций представителя власти, характерных для должностных лиц. Кроме того, отсутствует присущее государственным органам право издавать акты, обязательные для исполнения другими государственными органами или должностными лицами.

Тем не менее, подчеркивается, что вопрос об определении правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации является достаточно важным и актуальным, поскольку именно правовой статус Уполномоченного по правам человека лежит в основе применения тех или иных мер ответственности, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

***В параграфе 3 «Место Уполномоченного по правам человека в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации»*** рассматривается место Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации в системе взаимодействия с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, высшим должностным лицом субъектов Российской Федерации (руководителями исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации.

Для определения места Уполномоченного в системе органов государственной власти субъектов отмечаются следующие характерные признаки данного института: независимость и неподотчетность; дополняет существующие средства государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод; является институтом внесудебной государственной защиты прав и свобод человека и гражданина; включен в систему формального юридического контроля; решает ряд специфических задач; принимают к рассмотрению жалобы, но только в том случае, если заявитель ранее уже обжаловал нарушение своих прав в судебном или административном порядке.

Рассматривая взаимодействие региональных Уполномоченных с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации отмечается, что в условиях становления демократического общества, введения элементов гражданского контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления многие государственные деятели и ученые возлагали надежды на то, что институт Уполномоченного в Российской Федерации станет именно органом

парламентского контроля. Однако практика показала, что с повышением авторитета президентской власти, а также вследствие слабости органов законодательной власти, как в субъектах Российской Федерации, так и в Российской Федерации в целом, данный институт органом парламентского контроля не стал.

В работе анализируются такие направления взаимодействия Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов, как: наделение Уполномоченного правом законодательной инициативы; представление ежегодных и специальных докладов, выступления с докладами; участие в рабочих заседаниях и другие.

Следует отметить, что незначительное число субъектов Российской Федерации предусмотрели в специальных законах об Уполномоченных по правам человека нормы, непосредственно регламентирующие те или иные вопросы взаимодействия Уполномоченных и высших должностных лиц соответствующих субъектов (Санкт-Петербург, Приморский край, Калининградская, Кемеровская, Тюменская области).

Несмотря на то, что в законах субъектов Российской Федерации детально не регламентирован механизм взаимодействия с высшим должностным лицом соответствующего субъекта Российской Федерации, данное взаимодействие строится исходя из компетенции и полномочий региональных Уполномоченных по правам человека. Так, Уполномоченные по правам человека вправе направить в адрес высшего должностного лица субъекта Российской Федерации заключение о нарушении прав и свобод человека и гражданина; запросить сведения, документы и материалы; воспользоваться правом безотлагательного приема; направить рекомендации и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан.

Одной из форм реагирования Уполномоченных на нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также формой содействия в восстановлении нарушенных прав и свобод является обращение Уполномоченных в судебные органы. В законодательстве ряда субъектов Российской Федерации прописаны формы взаимодействия Уполномоченных с конституционными (уставными) судами (Республика Башкортостан, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Республика Тыва, Кемеровская, Пермская области). Что касается мировых судей и иных федеральных судов, то формы их взаимодействия должны быть урегулированы федеральными конституционными законами, УПК РФ, ГПК РФ, при этом следует иметь в виду, что эффективность деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации зависит и от их возможности участвовать в судебном производстве.

Кроме того, отмечается, что действующее законодательство не уделяет внимания взаимодействию Уполномоченных по правам человека в субъектах

Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления. Ввиду временного отсутствия соответствующих норм в федеральном законодательстве, представляется возможным уделять данному вопросу особое внимание на региональном уровне.

**Глава вторая «Основные способы оформления правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации»** раскрывает основные модели института Уполномоченного по правам человека в федеративных государствах; основные способы оформления статуса регионального Уполномоченного в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации; общее и особенное в законодательстве субъектов Российской Федерации, регулирующем статус Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.

*В параграфе 1 «Модели института Уполномоченного по правам человека в федеративных государствах»* отмечаются различные классификации института омбудсмана. Так, в научной литературе, посвященной внесудебной защите прав и свобод человека и гражданина, выделяют три основные модели функционирования института омбудсмана – скандинавскую (классическую), континентально-европейскую и англо-американскую – в зависимости от компетенции и основных направлений деятельности Уполномоченных по правам человека<sup>1</sup>.

Исходя из степени интеграции рассматривают такие варианты развития института омбудсмана, как: копирование, адаптация, трансформация, имитация, отторжение<sup>2</sup>.

По отношению к системе власти (законодательная, исполнительная, судебная) чаще всего упоминаются три основные модели омбудсменов: парламентский омбудсмен, омбудсмен в системе исполнительной власти (исполнительный омбудсмен) и относительно независимый омбудсмен (как, например, в Польше)<sup>3</sup>.

Как показывает государственно-правовая практика института Уполномоченного по правам человека (омбудсмана), данный институт может существовать в странах с различными формами государственного устройства. Значительное влияние на организацию и функционирование института омбудсмана оказывает и федеративная форма устройства государства.

В середине 70-г.г. исследователь данного института в федеративных государствах Д. Роуэт выделял следующие разновидности службы омбудсмана: 1) версия индийская и канадская, согласно которой омбудсмен учрежден только на

---

<sup>1</sup> Князькин С.А. Омбудсмен в России. Международно-правовой анализ законодательных актов субъектов Российской Федерации. Казань, 1999. С. 14.

<sup>2</sup> Сунгуров А. Правозащитные организации и структуры в России: Состояние и перспектива развития // Участие власти в защите прав человека: Комиссии и Уполномоченные по правам человека / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2001. С. 17.

<sup>3</sup> Шайхутдинова Г. Некоторые вопросы формирования омбудсменской службы в Республике Татарстан // Мониторинг законодательства республики Татарстан. Казань, 1999. Вып. 1. С. 56.



уровне штата (субнациональном уровне); 2) швейцарская модель, которая характеризуется тем, что омбудсмен создается только на уровне местного самоуправления; 3) функционально-специализированные омбудсмены (Западная Германия, Норвегия, Канада); 4) австралийская модель – омбудсмены существуют и на федеральном и на штатном уровнях, но эти уровни не зависят друг от друга; 5) в отношении Союза ССР Д. Роуэт считал, что СССР закономерно воспримет в будущем омбудсменовскую идею; 6) интеграционное единство структурной формы омбудсмента воплощено в Нигерии, поскольку омбудсмены функционируют и на центральном и на субнациональном уровнях как единая система<sup>1</sup>.

Однако, что в 80-90-е г.г. XX в. произошли определенные изменения в организации института Уполномоченного по правам человека в федеративных государствах.

На основании примеров, приведенных в работе, делается вывод, что наиболее общим принципом построения служб омбудсменов в федеративном государстве является отсутствие жесткой организационной подчиненности омбудсменов на уровне региональной единицы центральному омбудсмену.

Сравнительно-правовой анализ моделей организации института Уполномоченных по правам человека в федеративных государствах показывает, что Российская Федерация тяготеет к австралийской модели, поскольку институт Уполномоченного по правам человека существует на федеральном и региональном уровнях независимо друг от друга. Данная модель сложилась во многом благодаря концепции Федерального конституционного закона Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Вместе с тем, внутри субъектов Российской Федерации наблюдается большее разнообразие вариантов организации омбудсменовской службы. К примеру, институт специализированных Уполномоченных по правам ребенка создан в Свердловской области – Уполномоченный по защите прав детей, проживающих на территории г.Екатеринбурга; в Санкт-Петербурге – отдел по защите прав и законных интересов ребенка, который возглавляет Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге; В Новгородской области – Уполномоченный по правам ребенка на общественных началах<sup>2</sup>.

**В параграфе 2 «основные способы оформления статуса Уполномоченного по правам человека в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации»** характеризуются основные способы оформления статуса Уполномоченного по правам человека в конституциях и уставах субъектов

---

<sup>1</sup> Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Замышляев Д.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 3. С. 35.

Российской Федерации. В зависимости от срока, цели, места и пределов конституционного (уставного) регулирования, а также последующего развития норм конституций и уставов субъектов Российской Федерации об Уполномоченных по правам человека в текущих законах можно выделить четыре группы субъектов Российской Федерации.

Первую группу составляют те субъекты Российской Федерации, конституции и уставы которых посвящают Уполномоченному по правам человека отдельные статьи, имеющие специальное название «*Уполномоченный по правам человека...*», либо совокупность статей (Республика Тыва, Приморский край, Кемеровская, Курганская, Липецкая, Орловская, Саратовская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская области, а также г.Санкт-Петербург). В указанных субъектах Российской Федерации принятие регионального закона об Уполномоченном по правам человека происходило либо ранее внесения соответствующих изменений в конституцию (устав) субъекта, либо одновременно с принятием.

Во вторую группу включаются те субъекты Российской Федерации, в конституциях и уставах которых норма об учреждении должности Уполномоченного по правам человека размещается в главе, посвященной правам и свободам человека и гражданина (Ставропольский край, Амурская, Архангельская, Астраханская, Волгоградская, Калужская, Пермская, Свердловская, Тамбовская области). В данной группе, как правило, внесение изменений в уставы, посвященных статусу Уполномоченного по правам человека, опережало принятие специального закона субъекта Российской Федерации.

К третьей группе относятся субъекты Российской Федерации, в конституциях уставах которых Уполномоченный по правам человека упоминается исключительно в контексте закрепления полномочий законодательного (представительного) органа субъекта (Республика Дагестан, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Алтайский и Хабаровские края, Калининградская, Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ). Таким образом, в указанной группе субъектов использовалась федеральная модель учреждения данного института внесудебной защиты прав человека; изменения и дополнения в конституции и уставы субъектов в части конституирования института Уполномоченного вносились как до, так и после принятия соответствующих региональных законов.

Четвертую группу образуют субъекты Российской Федерации, конституции и уставы которых содержат положения об институте Уполномоченного по правам человека каким-либо иным образом: например, посредством закрепления права законодательной инициативы (Республика Марий Эл, Московская и Самарская области). В данной группе субъектов Российской Федерации изменения и дополнения в конституции и уставы, так же как и в третьей группе, вносились как до, так и после принятия соответствующих региональных законов.

Сравнительно-правовой анализ конституций и уставов субъектов Российской Федерации, учредивших институт Уполномоченных свидетельствует, что в настоящий момент нет единства в конституционном регулировании их статуса. Так, в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации выборочно отмечаются цели учреждения данной должности (г. Санкт-Петербург, Ставропольский, Приморский края, Астраханская, Амурская, Волгоградская, Калужская, Курганская, Липецкая, Пермская, Свердловская, Смоленская, Орловская, Тамбовская, Тверская области), порядок назначения и освобождения от должности (Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Хабаровский край, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Липецкая, Самарская области, Ханты-Мансийский автономный округ), право законодательной инициативы Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (Архангельская, Кемеровская, Московская, Пермская, Смоленская области); кроме того, в ряде субъектов отмечен срок пребывания на должности Уполномоченного, право Уполномоченного на обращение в конституционные суды республик Российской Федерации (Республика Марий Эл, Республика Тыва, Республика Татарстан).

В связи с изложенным делается вывод, о том, что в настоящий момент нет единства в конституционном регулировании статуса Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и, следовательно, отсутствует унифицированный подход к его закреплению.

***В параграфе 3 «Законодательное регулирование статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: общее и особенное»*** рассматривается общее и особенное в законодательстве субъектов Российской Федерации, регулирующем статус Уполномоченного по правам человека. В научных исследованиях основным объектом сравнительно-правового анализа выступают сферы полномочий, формы и методы деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В данной работе рассматриваются отдельные аспекты правового статуса Уполномоченного по правам человека, остающиеся, как правило, за рамками научных исследований: возраст кандидата на должность Уполномоченного по правам человека; гражданство и место постоянного проживания; наличие высшего юридического образования; наличие необходимых познаний в области прав и свобод человека и гражданина и опыта их защиты; независимость и неподотчетность; процедура выдвижения кандидата на должность Уполномоченного; порядок избрания Уполномоченного и освобождения его от должности; положение должности Уполномоченного в системе государственных должностей субъекта Российской Федерации.

Так, наличие в законах субъектов Российской Федерации возрастного ценза вызвано тем, что исполнение полномочий Уполномоченного по правам человека предполагает наличие определенного жизненного опыта, сформировавшейся системы взглядов, что в целом призвано обеспечить независимость суждений и

решений Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

В ряд региональных законов об Уполномоченных по правам человека содержатся требования к кандидату, связанное с необходимостью его проживания (для республик (государств) - наличие республиканского гражданства) на территории субъекта Российской Федерации. В юридической литературе по проблемам статуса Уполномоченного по правам человека существуют различные точки зрения относительно определения указанного требования.

Требование о наличии у кандидата на должность Уполномоченного по правам человека необходимых познаний в области прав и свобод человека и гражданина соответствует международным стандартам, закрепленным в Резолюции 1992/54 Комиссии по правам человека от 3 апреля 1992 г. и Резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 г. Представляется наиболее предпочтительным требование о наличии высшего юридического образования, поскольку позволит обеспечить высокий образовательный и профессиональный уровень кандидатов на данную должность.

Практически во всех законах субъектов Российской Федерации, учредивших институт Уполномоченного по правам человека, закрепляется требование о наличии необходимых познаний в области прав и свобод человека и гражданина и опыта их защиты.

Процедура выдвижения кандидатов на должность региональных Уполномоченных весьма разнообразна. Наиболее авторитарный характер носит процедура выдвижения кандидатов на должность Уполномоченного по правам человека в Республике Калмыкия и Кемеровской области, где право выдвижения кандидатуры Уполномоченного предоставлено только главе исполнительной власти – соответственно Президенту (Республика Калмыкия) или Губернатору (Кемеровская область). В Республике Башкортостан этим правом наделен также один человек, представляющий орган законодательной власти – Председатель Государственного Совета Республики Башкортостан.

Освобождение от должности Уполномоченного, как и его избрание, производится законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, как правило, простым большинством голосов от общего числа депутатов при тайном голосовании. Во всех законах субъектах Российской Федерации об Уполномоченных по правам человека предусмотрены условия досрочного освобождения от указанной должности.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что в законодательстве субъектов Российской Федерации наблюдается унифицированный подход к закреплению ряда элементов статуса Уполномоченных по правам человека, а именно: к возрасту кандидатов на должность Уполномоченного по правам человека, требования о наличии необходимых познаний в области прав и свобод человека и гражданина и опыта их защиты, независимость и неподотчетность во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской

Федерации. Однако различно регулируются такие вопросы, как требования о наличии высшего юридического образования, процедура выдвижения кандидата на должность Уполномоченного по правам человека и освобождения от должности, наделение правом законодательной инициативы, отнесение должности Уполномоченного к государственным должностям субъектов Российской Федерации.

**Глава третья «Совершенствование правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации»** посвящена основным направлениям совершенствования федерального и регионального законодательства о статусе Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Так, в *параграфе 1 «Основные направления совершенствования правового федерального законодательства о статусе Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации»* раскрываются основные направления совершенствования федерального законодательства о статусе Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Статус регионального Уполномоченного не закреплён должным образом на федеральном уровне, что, в свою очередь, не позволяет законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации четко определить его полномочия, гарантии деятельности, а также место в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Представляется, что такое положение объясняется главным образом тем, что Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» рассматривает Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации в качестве возможного, но не обязательного института защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации.

В настоящее время можно выделить три пути совершенствования правового регулирования статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации на региональном уровне.

Прежде всего, это внесение изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в части определения основных элементов статуса региональных Уполномоченных.

Кроме этого, одним из возможных направлений может стать модельный закон субъекта Российской Федерации о статусе регионального Уполномоченного по правам человека.

В-третьих, необходимо принятие отдельного Федерального закона «Об основах и гарантиях деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации».

В диссертационной работе приводится анализ проекта Федерального закона «Об основах гарантиях деятельности Уполномоченного по правам человека в

субъекте Российской Федерации», подготовленного аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. На основе проведенного анализа делается вывод о том, что данный Федеральный законопроект является излишне детализированным. Высказывается целесообразность принятия «рамочного» закона, содержащего не более 10-12 статей, регламентирующих такие аспекты деятельности региональных Уполномоченных по правам человека, как: определение правового статуса данного института, места Уполномоченного в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, наделение (или его отсутствие) правом обращения в суд, определение гарантий осуществления деятельности, общие требования к кандидатам на указанную должность, регламентация порядка взаимодействия с органами местного самоуправления и некоторые другие.

***В параграфе 2 «Основные направления совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации о статусе Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации»*** рассматриваются основные направления совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации о статусе регионального Уполномоченного по правам человека и практике его применения на примере Пермской области.

Так, отмечается, что процессы совершенствования правовых основ статуса Уполномоченного в субъектах Российской Федерации давно опередили аналогичные процессы на федеральном уровне. Процесс совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации является более эффективным, поскольку позволяет более оперативно реагировать на необходимость внесения тех или иных изменений с учетом особенностей соответствующего субъекта Российской Федерации.

Структура законодательства субъектов Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека обуславливает и основные направления его совершенствования. Первым направлением является внесение изменений и дополнений в конституции и уставы субъектов Российской Федерации, посвященные институту Уполномоченного по правам человека. Так, в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации целесообразно закрепить цели учреждения данной должности, порядок назначения и освобождения от должности, право законодательной инициативы Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Следующим направлением является принятие специального закона об Уполномоченном по правам человека (для тех субъектов Российской Федерации, которые еще не ввели данный институт), а также внесение изменений в уже действующие региональные законы, определяющие статус Уполномоченного в субъекте Российской Федерации. К примеру, закрепление правового статуса данного института, гарантий деятельности, ответственности за вмешательство в деятельность Уполномоченного, четко определить его место в системе органов государственной власти.

Обзор законов субъектов Российской Федерации о региональных Уполномоченных по правам человека позволяет сделать вывод, что изменения и дополнения, вносимые в данные законы, носят общий характер и имеют тенденцию к усилению позиции Уполномоченного по правам человека и повышению его статуса.

Отмечается, что далеко не все субъекты Российской Федерации закрепили в регламентах законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации положения, связанные с участием Уполномоченного в работе этого органа. В ряде субъектов Российской Федерации должность регионального Уполномоченного не отражена в реестрах государственных должностей или региональных законах о государственной службе, либо в указанных нормативных правовых актах отражены не все должности аппарата Уполномоченного по правам человека. Представляется целесообразным установить административную ответственность за непредоставление информации Уполномоченному, вмешательство в его деятельность и попытку оказать влияние на принимаемые им решения.

Большое внимание совершенствованию законодательства о статусе Уполномоченного по правам человека уделяется в Пермской области. Так, в диссертационной работе рассматриваются направления и этапы совершенствования законодательства Пермской области, регламентирующего правовой статус Уполномоченного по правам человека в Пермской области.

На основе изложенного утверждается, что значительным препятствием для внесения изменений и дополнений в части упрочения правового статуса региональных Уполномоченных по правам человека, наделения их большим объемом полномочий на уровне субъекта Федерации является отсутствие закрепления на федеральном уровне прав, полномочий и компетенции Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Совершенствование регионального законодательства путем внесения изменений в законы субъектов Российской Федерации об Уполномоченных происходит, в основном, в результате обсуждения региональными Уполномоченными по правам человека на «круглых столах» своих региональных законов, не получая при этом никакой поддержки со стороны Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Таким образом, вполне очевидно, что в редких случаях законодательство субъектов Российской Федерации достаточно полно регламентирует деятельность Уполномоченного по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации. В связи с этим прослеживается необходимость внесения изменений и дополнений в конституции и уставы субъектов Российской Федерации, региональные законы об Уполномоченных по правам человека, реестры государственных должностей, другие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, законы субъектов

Российской Федерации об административных правонарушениях) в части регулирования правового статуса Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

**В заключении** кратко излагаются основные выводы диссертационного исследования.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Список опубликованных работ.

1. Омбудсман в Перми: Институт Уполномоченного по правам человека в Пермской области уже более года. // Клуб юристов. 2002. 12 мая. (№ 5). (0,18 п.л.).
2. Институт Уполномоченного по правам человека в Пермской области. Порядок обращения в Европейский суд по правам человека. Пермь, 2003. (1,75 п.л.).
3. Права человека на экологическую безопасность и информацию об окружающей среде // Защита социальных прав граждан, совершенствование законодательства: Материалы шестого круглого стола Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации. Екатеринбург, 2002. (0,13 п.л.).
4. Правозащитная деятельность органов ЗАГС // Роль и место органов ЗАГС в обеспечении законных интересов граждан: Материалы научно-практической конференции (г. Пермь, 25 марта 2003 г.). Пермь, 2003. (0,18 п.л.).
5. Проблемы правозащитного движения Пермской области на современном этапе. // Защита прав человека и гражданина: теория и практика: Материалы международной научно-практической конференции (г. Пермь, 17 апреля 2003 г.). Пермь, 2003. (0,18 п.л.).